La autonomía presupuestaria de los órganos electorales locales de Veracruz: sus límites e implicaciones.

Introducción.

En la materia electoral y especialmente el México contemporáneo, derivado de la progresividad de los criterios humanísticos y por lo común que se ha vuelto el uso de las palabras autonomía e independencia en los textos oficiales, es posible que durante los procesos argumentativos y especialmente en los discursos que justifican el actuar de las autoridades de la materia suela sugerirse, de forma consciente o inconsciente, la sinonimia entre el concepto de autonomía presupuestaria e independencia presupuestal.

¿Craso error de interpretación o acierto estratégico?, lo cierto es que dicha equiparación ha sido eficaz para que, poco a poco, los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales hayan hecho suficiente mella en la investidura de los ejecutivos locales, como para gozar hoy, al menos en el sentido estricto y legal, del reconocimiento de su autonomía presupuestaria que tan bien le hace a los organismos constitucionales de orden técnico-especializado.

Esto, tomando en cuenta que, la autonomía presupuestaria de los entes de gobierno -no políticos- ha tomado fuerza en los últimos años, casi como respuesta natural de una conciencia colectiva que reconoce en los entes de orden técnico, agentes de gobernanza cuya dependencia económica del estado debe permanecer en el menor de los niveles posible.

Pero ¿qué es la autonomía presupuestaria? ¿qué aspectos son los que realmente alcanza? ¿cuáles son sus límites? ¿por qué suele confundirse o equiparársele con la independencia presupuestal? y ¿por qué ha sido objeto de escrutinio público y el centro del disenso en diversos medios de impugnación?

Estas son los cuestionamientos que este breve ensayo pretende esclarecer, al amparo de casos reales documentados en el estado de Veracruz, con el objeto de mostrar a la autonomía presupuestal, en forma simple, llana, sin pretensiones y sin adornos argumentativos que contaminen la opinión pública o tergiversen su naturaleza a los ojos de la sociedad y en especial de quienes pretenden incursionar en el mundo del servicio público desde las autoridades electorales.

Autonomía e independencia.

Los conceptos de autonomía e independencia tienen fuerte arraigo y simbolismo en la cultura mexicana, amén que aún tras el fin del virreinato muchos fueron los sacrificios con los que nuestros antepasados tuvieron que lidiar para que hoy gocemos de autoridades representativas y elecciones libres. Esta huella socio-cultural ha provocado que ambos conceptos sean citados por historiadores, comunicadores y artistas de la letra, como sinónimo de libertad pura y absoluta.

Si bien estos conceptos se encuentran interrelacionados y que en escritos de índole diversa a la jurídica resulté válido o permisible hacer tal comparativa, también es cierto que en materia jurídica resulta un error que no debe cometerse, máxime que nuestras herramientas lingüísticas nos dan los elementos suficientes para expresar casi por simple lógica la diferencia entre ellos.

Así, el diccionario de la lengua española nos dice que por autonomía debemos entender como la *"Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios."* Por su parte, la acepción más cercana del concepto independencia nos refiere a la "*Libertad, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro"*. Mientras que como concepto de "presupuestal" se nos dice que se trata de un adjetivo mexicano válido para referirse al término "presupuestario", es decir, aquello *"perteneciente o relativo al presupuesto".*

Para concluir el apartado gramatical, debemos atender también el concepto propio de "presupuesto", del cual su aproximación más atinente es la que lo define como *"Cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación."*

Hasta este punto, con base en tales referencias se puede inferir que la autonomía presupuestaria implica la potestad que tienen, en este caso, los órganos electorales locales, de calcular el coste de los gastos que generará el ejercicio de sus facultades y atribuciones, a tiempo futuro.

Asimismo, la independencia presupuestaria se entiende como la libertad sin condiciones ni relaciones de dependencia, para calcular el coste de los gastos que generará el ejercicio de sus facultades y atribuciones, a tiempo futuro.

Con esto, podemos advertir el error más evidente al invocar la frase "independencia presupuestaria", puesto que en la realidad es imposible un esquema en que los órganos electorales gocen de ella, a razón de que los órganos electorales son entes sin fines de lucro, financiados enteramente por el estado, razón por la que están sujetos a reglas, límites normativos, fiscalización e incluso su cálculo de gastos debe ser sujeto de aprobación de otro ente, emanado directamente de la voluntad del pueblo, en este caso de las legislaturas locales.

Para lograr la independencia total en materia presupuestaria los órganos electorales tendrían que contar con ingresos propios, lo que los convertiría en entes mercantiles y los desvincularía de su propósito constitucional y su rol en la gobernanza mexicana.

Es por ello que el concepto de autonomía es el adecuado a la facultad que realmente tienen, puesto que aterrizados al caso de Veracruz conforme a las normas que rigen su funcionamiento, estos al ser financiados en su totalidad por el estado, solo tienen la potestad para calcular sus gastos por conducto del ejecutivo del estado, pero será la soberanía del estado depositada en el poder legislativo quien determine de forma

justificada el monto al cual ascenderá su presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente.

El objetivo de la autonomía presupuestaria.

Para entenderlo, debemos remitirnos al texto constitucional federal, que en su artículo 116, fracción IV, inciso c), establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán, entre otros aspectos, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo que determinen las leyes. En palabras simples, desde su concepción constitucional se indica que las autoridades electorales locales no son del todo soberanas, es decir, si bien tienen funcionamiento autónomo y decisiones independientes, de cualquier forma, su actuar encuentra límites en los cánones legales.

Es en ese marco que el artículo 1, del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prevé que sus disposiciones son de orden público y de interés general, lo que, por su naturaleza, sujeta directamente a los órganos electorales del estado como sujetos de obligaciones en la materia.

Más adelante, el mismo código establece en su artículo 154, que el presupuesto estatal es el que aprueba el Congreso a iniciativa del Gobernador donde se estiman los ingresos a obtener por contribuciones estatales, aprovechamientos y transferencias federales, así como el costo de actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas presupuestarios y actividades institucionales a cargo de quiénes ejercen el gasto público.

En este punto, resulta necesario iterar que el dinero ejercido por los órganos electorales es de origen público, por lo cual necesariamente encuadra en dicha hipótesis jurídica y por ello es que los órganos electorales de Veracruz deben comunicar su costeo o presupuesto al Gobernador Constitucional para que éste lo incluya en la iniciativa que más tarde analizará el poder legislativo.

Ello se clarifica aún más cuando se advierte que el 154 Bis, del ordenamiento cita, refiere que en proceso presupuestal comprende las fases de planeación, programación y presupuestación.

Es en la fase de presupuestación (conceptualizada en el mismo código) que encontramos que implica el costeo y asignación de los Recursos Públicos para su aplicación al cumplimiento de Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales seleccionados en la fase de programación.

Para mayor muestra, el artículo 8 del multicitado código clarifica que los Poderes Legislativo y Judicial y los Organismos Autónomos, sin menoscabo del principio de División de Poderes y con estricto respeto a su funcionamiento autónomo, observarán las disposiciones de dicho Código en las materias en que le sean

aplicables. Es decir, el propio poder legislativo encargado de aprobar el presupuesto estatal, no es soberano en su máxima expresión, sino que se sujetará a los cánones que establezcan la constitución y las leyes en su proceso presupuestario.

Todo ello, como ya se dijo, pues no se trata de entes autofinanciados, sino que encuentran su liquidez mediante los recursos que se recaudan a través del estado y deben ser destinados al cumplimiento de las funciones de este último.

Encontramos pues, que más allá de pretensiones, ningún ente gubernamental es absolutamente independiente en materia presupuestaria y por lo tanto dicha independencia no existe en el plano legal. Cuestión aparte resultan ser la independencia en la toma de decisiones que realizan en su materia de gobernanza y la autonomía que tienen para programar sus actividades y calcular sus gastos.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JE-83/2016 sostuvo que la reforma constitucional en materia electoral de 2014 *"tuvo como eje rector la prevalencia de los principios de la función electoral, esto es, los de legalidad, certeza, equidad, imparcialidad, transparencia, independencia, integridad, eficiencia, honradez efectividad, vocación de servicio, profesionalismo, máxima publicidad y objetividad"*.

Con tales principios se fortaleció a las autoridades electorales locales, para garantizar su profesionalismo e imparcialidad, pues se les dotó de condiciones que reforzaran su desempeño con base a la legalidad, certeza, equidad y transparencia.

Por lo tanto, señaló el tribunal: *"a efecto de dar efectividad a los principios en comento, los Congresos de las entidades federativas al aprobar el Presupuesto de Egresos en sus ejercicios anuales autorizan los recursos públicos que corresponde entregar a los Organismos Públicos Locales Electorales, los cuales precisan los montos y fechas en las cuales éstos se entregaran."* Ello en razón de que: *"… el Poder Reformador buscó evitar posibles intromisiones e injerencias indebidas de los Poderes Ejecutivos y Legislaturas estatales, a efecto de lograr una auténtica autonomía e independencia".*

Precisamente en este proceso de "liberación" del poder fáctico que se afirma ejercía el ejecutivo a modo de presión política sobre los entes electorales locales, es que el asunto ha sido analizado en los tribunales de alzada, donde encontramos recurrencia en los motivos de controversia. Veamos.

En el juicio identificado con la clave SUP-JE-83/2016, el organismo electoral local de Veracruz controvirtió la omisión de la entrega de recursos financieros por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, correspondientes a los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016, teniendo como resultado a su favor, con la orden a la autoridad responsable de entregar las cantidades que correspondan al Organismo Público local de acuerdo con el presupuesto de egresos que fue aprobado en su momento por el Congreso del Estado.

En otra litis, con la clave SUP-JE-108/2016, el organismo electoral local de Veracruz controvirtió la Iniciativa de Ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2017, presentada en el Congreso del Estado por el Doctor Flavino Ríos Alvarado, Gobernador Interino del Estado, teniendo como resultado que la Sala Superior dejó sin efectos la iniciativa, ordenando al Gobernador interino remitir al Congreso del Estado, la propuesta original del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el organismo, afirmando que no existe disposición jurídica que permita al Gobernador Constitucional, ni a la Secretaría de Finanzas, apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el organismo. Mismo sentido tuvo una litis similar, pero enderezada por el Tribunal Electoral del estado de Morelos, que fue procesada y resuelta bajo la clave SUP-JE-1/2018.

Finalmente, cabe mencionar que académicos y autoridades por igual, pugnan actualmente ante diversas audiencias por la implementación en el sistema jurídico mexicano de que el presupuesto para los órganos electorales deje de establecerse conforme a criterios y que pase a ser establecido como un porcentaje fijo de los recursos totales del estado, o cuando menos que exista un mínimo constitucional asegurado que garantice su operatividad. Es decir, se busca mutar de la autonomía a un nivel de independencia presupuestaria.

Conclusión

La autonomía presupuestaria de los órganos electorales locales implica una potestad absoluta solo en el aspecto de proyectar sus gastos y a la garantía de asignación de recursos, pero deben ajustarse a las reglas que para ello imponen las normas en materia de contabilidad y presupuestarias.

Esta autonomía cumple su función de liberales y a la vez generar un marco protector frente a la posible injerencia del ejecutivo estatal respecto a las actividades que pretenden desarrollar y al gasto que pretenden realizar en sus actividades ordinarias y en aquellas directamente relacionadas con procesos democráticos.

Un estado de independencia, en opinión del suscrito, implicaría una forma de financiamiento liberada incluso de la revisión del poder legislativo, que parece poco probable siendo que no existe poder del estado que actualmente goce de tal nivel de independencia. Máxime que el legislativo en nuestra configuración normativa detenta la soberanía del estado, es decir la voluntad del pueblo, que es la máxima autoridad, por lo que una reforma de ese nivel sería contradictoria a la doctrina actual pues, con independencia de su pertinencia técnica, superpondría la voluntad de los integrantes de colegiados elegidos [redacted] de forma indirecta a la de los representantes directos del pueblo mexicano [redacted]

[redacted] **Roberto Alejandro Pérez Gutiérrez**
16 de febrero de 2023